

DISEGNO DI LEGGE C. 3594

**Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni
e al sistema degli interventi e dei servizi sociali
(collegato alla legge di stabilità 2016)**

Audizione di ADAPT

*Associazione per gli studi internazionali e comparati
sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali*

www.adapt.it

**Commissioni XI "Lavoro pubblico e privato" e XII "Affari sociali"
della Camera dei Deputati**

Roma, 11 aprile 2016

BREVE INQUADRAMENTO

Il welfare italiano si è storicamente rivolto *in primis* ai lavoratori, i quali sono tutelati dall'insorgenza dei tradizionali rischi della vecchiaia, della malattia, dell'infortunio e della disoccupazione.

Oggi, tuttavia, ai tradizionali rischi sociali si sono aggiunti nuovi profili di rischio, i quali tendono a colpire in maniera individualizzata e selettiva alcune coorti di persone, in particolare i giovani, le donne, i lavoratori con basse qualifiche e gli immigrati. I rischi tradizionali tutelati dal welfare erano "veri" rischi, aleatori e circostanziali, nel senso che erano eventi che colpivano accidentalmente i lavoratori e una volta sopravvenuti avevano relativamente poche probabilità di protrarsi nel tempo. I nuovi rischi sociali, associati alla transizione ad una società post-industriale, non sono più aleatori, bensì la maggior parte di essi affiora all'inizio del ciclo biografico e accompagna gli individui lungo tutto il corso della vita.

Pertanto, i nuovi profili di rischio riguardano l'inattività, nella transizione dalla scuola al lavoro, l'instabilità e intermittenza delle carriere lavorative e dei percorsi occupazionali, i mutamenti di mansioni causati dagli incessanti cambiamenti tecnologici, le difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e carichi familiari, la rapida obsolescenza del capitale umano e delle *skills* lavorative, l'incremento delle malattie croniche e la ridotta disponibilità di risorse economiche da parte del welfare pubblico.

In breve, il modello di protezione sociale occupazionale, tipico dell'Europa continentale e mediterranea, sta oggi attraversando un momento di profonda crisi. Nonostante abbia resistito alla transizione post-industriale, lo ha fatto al prezzo di un'insufficiente tutela delle nuove povertà e, più in generale, della creazione di marcate forme di disuguaglianze tra gruppi sociali. I nuovi rischi cadono fuori dalle tutele e dai programmi sociali esistenti, originando acute tensioni di bilancio e paradossi redistributivi, alimentando un circolo vizioso di politiche attuate sempre in deficit.

In questa situazione l'unica possibilità per poter ampliare i beneficiari del sistema, oltre a riformarne in chiave sussidiaria la *governance*, è ridare centralità al lavoro in termini di occupabilità, produttività e inclusione. Per far questo è più che mai necessario leggere i cambiamenti del mercato e adattare regole e modelli a questi, più che alle logiche dell'impresa e dei modelli organizzativi del lavoro.

Le contrapposizioni sociali, tra giovani e anziani, tra occupati e disoccupati, tra lavoratori stabili e lavoratori precari sono tipiche di una logica di relazioni di lavoro che oggi, tuttavia, poco risponde alla fisionomia del nostro mercato del lavoro. Le grandi categorie si stanno sempre più liquefacendo e con loro la capacità della società e delle

istituzioni che la identificano di rappresentarle.

Centrale in questo quadro è la costruzione di moderni mercati transizionali del lavoro, basati sul governo delle molteplici transizioni lavorative e professionali sperimentate dalle persone e sulla costruzione delle condizioni necessarie affinché esse assumano segno positivo, a partire dalla dotazione di competenze e da congrue occasioni di lavoro e di reddito.

L'investimento nelle competenze delle persone, nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro, non è però finalizzato solo a favorire un efficace *matching* con le esigenze dei sistemi produttivi locali, ma a far sì che le persone siano in grado di compiere scelte consapevoli e libere riguardo al proprio percorso professionale e di vita.

Il passaggio da politiche passive per il lavoro, oggi oltre che teoricamente anche economicamente insostenibili, a politiche attive, passa dal riconoscimento che il mercato del lavoro si costruisce intorno alla persona, sia come soggetto che lavora sia come portatore dei bisogni che la produzione vuole soddisfare.

Serve allora una società che, in quanto esperienza relazionale tra persone, non può che prescindere dalle condizioni di sviluppo integrale della persona, prima tra tutte il lavoro.

Tutte queste sfide possono quindi essere lette, ciascuna nel suo ambito di competenza specifico, come tasselli del puzzle del nuovo welfare integrale della persona.

Verso un nuovo welfare

Il combinato di cambiamenti demografici, ambientali e tecnologici impone una revisione del modello di welfare come mai è stata fatta nei processi politico-sociali del secolo scorso. Un sistema passivo non è più sostenibile né dal punto di vista economico-finanziario né dal punto di vista delle dinamiche dei moderni mercati del lavoro.

È necessario dunque sviluppare un modello di welfare che attui processi di accompagnamento della persona.

Sistemi assistenzialisti che assicurano reddito senza responsabilizzazione della persona - e che spesso sono fonte e alimento della economia sommersa oltre che di palesi inefficienze e iniquità - sono ormai residui novecenteschi e pochi possono immaginarne la loro contemporaneità.

Un moderno welfare della persona deve basarsi su logiche sussidiarie e di co-

responsabilizzazione del beneficiario attraverso un accompagnamento lungo tutti i cicli della vita.

È importante sottolineare la necessità di un coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e sociali. Un funzionale welfare della persona necessita del dialogo e della complementarità tra i diversi attori su più livelli.

Allo stesso modo la centralità della persona deve essere sprone a superare il nodo della dialettica stato-mercato/pubblico-privato che spesso blocca la dinamicità di alcuni settori di interesse pubblico. Pensiamo ai servizi per il lavoro, dove la vivacità, seppur non senza esempi negativi, di attori privati può svolgere un ruolo complementare rispetto ai servizi pubblici per l'impiego.

Il sentiero è tracciato proprio dalla trasformazione dello stato sociale italiano già in atto, che ha portato, negli ultimi anni, allo sviluppo di particolari misure e iniziative, cosiddette di secondo welfare, che si realizzano attraverso l'uso di risorse non pubbliche, bensì provenienti, in via esemplificativa, da imprese, fondazioni, associazioni.

La dualità tra pubblico e privato diventa così una virtuosa e complementare alleanza, sia in campo economico sia in campo sociale, finalizzata alla creazione di reti di supporto alle prestazioni assistenziali, con l'obiettivo di raggiungere una migliore qualità di vita e contribuire alla crescita della ricchezza ovvero alla creazione di nuove opportunità di lavoro.

È, infatti, importante sottolineare come l'ampliarsi della popolazione che vive in povertà assoluta nel nostro Paese implica soluzioni che non possono basarsi solamente sull'utilizzo di spesa pubblica per sussidi. A questo proposito soluzioni quali il reddito di cittadinanza non soltanto risultano non percorribili dal punto di vista economico, ma lasciano anche dubbi relativi alla "giustizia sociale", trattandosi di una misura destinata a tutti i cittadini, non soltanto diretta alle persone in condizioni di indigenza.

Per tale ragione, combattere la povertà significa innanzitutto creare le condizioni per l'inclusione lavorativa e secondariamente individuare interventi come il reddito minimo, che intervenga su situazioni di estrema povertà e per persone che non possono acquisire per diverse ragioni una autonomia economica.

Il rischio degli interventi volti a combattere la povertà assoluta è quello di cadere nell'assistenzialismo e di conseguenza di ingessare sia il mercato del lavoro che la mobilità, senza innescare un circolo virtuoso di reinvestimento delle risorse investite in consumi e quindi in contributi sociali.

Occorrono azioni mirate, calibrate sulle esigenze contingenti delle persone. Serve un welfare fortemente comunitario e relazionale che interviene nell'intero ciclo di vita in modo da rafforzare l'autosufficienza della persona e prevenire il formarsi del bisogno e che si fonda sulla capacità di offrire continuamente opportunità e servizi alla persona, in una logica complessiva di "presa in carico" a cui corrispondono – o devono corrispondere – precise responsabilità della persona destinataria.

I futuri modelli sociali e sanitari devono affrontare nuove sfide e trasformazioni in cui la persona, la famiglia, il *welfare state* e il mercato rappresentano ambiti distinti ma fortemente correlati per sopperire alle carenze reciproche in un contesto caratterizzato da vincoli di bilancio, dai nuovi rischi sociali e da modelli organizzativi e insiemi di interessi resilienti al cambiamento.

I servizi alla persona rappresentano per gli Stati un buon compromesso, se non una vera occasione, per un riammodernamento del settore del welfare attraverso un uso efficiente delle risorse disponibili. Questi servizi sono un sistema integrato di interventi volti ad assicurare a cittadine e cittadini di un paese una qualità della vita adeguata, pari opportunità, non discriminazione e diritto di cittadinanza.

Essi possono aiutare a eliminare e prevenire situazioni di bisogno familiare o individuale, frutto di deficit nel reddito del singolo individuo o del nucleo cui esso contribuisce, per difficoltà sociali di vario genere, comprese le condizioni di non autosufficienza.

OSSERVAZIONI SU DISEGNO DI LEGGE DELEGA A.C. 3594

Per fronteggiare l'indigenza e combattere la povertà e l'esclusione sociale, occorre, in primo luogo, un sistema efficace nel formare, orientare, supportare e accompagnare le persone abili al lavoro a entrare o ri-entrare nel mercato del lavoro, per consentire loro di raggiungere l'autonomia economica.

Tuttavia, nei confronti delle persone in particolare condizioni di fragilità socio-economica non sono sufficienti le azioni dei servizi per l'impiego (a prescindere dalla loro efficacia), ma sono necessari gli interventi di altri servizi (sociali, educativi, di tutela della salute) che comprendano e gestiscano i diversi e complessi bisogni della persona.

Insieme a tali aspetti, rilevante è indubbiamente l'intervento di supporto economico per dare sollievo a condizioni di effettiva povertà ed indigenza. Certamente non si deve trattare di un sussidio indifferenziato e generico, ma destinato a provate condizioni di indigenza. Paiono comunque rilevanti interventi calibrati sulle esigenze effettive, contingenti e specifiche delle persone, volti ad alleviare le difficoltà economiche attraverso esenzioni dai costi dei servizi pubblici (per esempio scuole di infanzia, altri servizi di cura, ecc.), aiuti economici specifici e condizionati a uno scopo determinato (copertura costi del riscaldamento, sostegno alla spesa alimentare, all'acquisto di farmaci o parafarmaci).

Misura nazionale di contrasto della povertà

La misura di contrasto alla povertà come delineata dal DDL C. 3594 presenta l'aspetto **positivo di non essere un reddito di cittadinanza**, garantito a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro situazione reddituale e in particolare da condizioni di indigenza, aspetto che lascerebbe (come sopra richiamato) dubbi sulla "giustizia sociale". Al contrario, **si tratta di una misura «correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta»**, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 388, l. n. 208/2015), al quale il disegno di legge è strettamente collegato, non specificata tuttavia del disegno di legge oggetto dell'audizione.

La misura si apprezza per gli elementi di **condizionalità, co-responsabilizzazione e attivazione del beneficiario**. Infatti, il diritto alla misura risulta essere condizionato «all'adesione» del beneficiario «a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto all'affrancamento dalla condizione di povertà».

Benché il riferimento sia generico, si ritiene positivo la previsione di una «componente

di servizi alla persona» della misura di contrasto alla povertà, offerti a seguito della «presa in carico delle persone in condizione di fragilità», con l'obiettivo di rafforzare l'autosufficienza della persona e prevenire il ri-crearsi del bisogno.

Uno strumento che dovrebbe essere preso in considerazione nell'erogazione dei servizi alla persona è quello del *voucher* (sugli esempi internazionali realizzati con successo in particolare in Francia e Belgio, ma già sperimentati anche in alcune regioni italiane per esempio Lombardia, Piemonte, Sicilia) che, nel caso specifico, dovrebbe essere finanziato e erogato dalle amministrazioni regionali e locali nei confronti delle persone in condizioni di bisogno e fragilità, consentendo loro in questo modo di assicurarsi gli specifici servizi alla persona o alla famiglia di cui necessitano e che possono acquisire da servizi pubblici oppure da organizzazioni private del settore sociale.

Rispetto ai **destinatari** e alla configurazione specifica del **beneficio** non è possibile formulare una valutazione, poiché il disegno di legge si limita a stabilire che il Governo, nell'esercitare la delega, definisce i beneficiari e il beneficio.

Analogamente non ci sono criteri relativi alla **modalità di erogazione del beneficio**, ci si attende che non si tratti di una erogazione economica diretta, ma un accredito degli importi spettanti sulla carta di pagamento elettronico, come per le sperimentazioni effettuate, che consenta l'acquisto di prodotti e servizi stabiliti dalla misura stessa.

Con riferimento al **progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa** a cui il beneficiario deve aderire, la relazione di accompagnamento del provvedimento individua nei servizi competenti dei comuni (o degli Ambiti territoriali) la competenza della predisposizione del progetto stesso. Tuttavia, la definizione del progetto non è limitata alle sole competenze presenti nei servizi comunali, infatti la lettera e) del comma 4 prevede la «**promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione e la salute, nonché attivazione delle risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali, al fine di realizzare un'offerta integrata di interventi e di servizi che costituisce livello essenziale delle prestazioni**».

Come previsto anche dalle Linee guida per l'estensione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale, previsto dal comma 387, art. 1, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), **per la predisposizione e attuazione dei progetti personalizzati di presa in carico, è prevista la promozione di accordi di collaborazione in rete** con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, istruzione, formazione e tutela della salute (Centro per l'impiego, Centri di Formazione Professionale, Scuola e Servizi Educativi, Servizio Materno infantile, Centro di Salute Mentale, Sert) nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

Appare senz'altro decisivo il coordinamento (che può assumere diverse forme: tavoli, scambi informativi, prassi di lavoro) **tra tutti i servizi per assicurare la presa in carico integrata** e per garantire maggiore possibilità di successo nella gestione dei casi e nella effettiva lotta alla povertà e all'esclusione.

In questa ottica, la necessità del collegamento dei servizi sociali in particolare con i servizi per l'impiego, e della loro collaborazione, per la predisposizione del progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (con particolare riferimento, evidentemente, all'inserimento lavorativo) **ripropone la questione delle gravi difficoltà degli centri per l'impiego nel supporto al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e nella implementazione efficace delle politiche attive per il lavoro**, legate anche alle limitate risorse investite nei servizi stessi (in particolare se confrontate con gli investimenti medi degli Stati membri dell'Unione europea). **Pertanto, anche nell'ottica del supporto alle politiche sociali di contrasto alla povertà e di inclusione, diventa decisivo l'intervento per potenziare le politiche attive, nonché i servizi per l'impiego.**

Gli elementi di maggiore criticità che emergono riguardano, innanzitutto, le risorse rese disponibili per la finalità dell'istituzione della misura di contrasto alla povertà. Infatti, la stessa disposizione evidenzia le **difficoltà al reperimento delle risorse** nel prevedere «una graduale estensione dei beneficiari e di un graduale incremento del beneficio» «sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo» per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale «per effetto degli interventi di razionalizzazione» previsti dallo stesso provvedimento.

Analogamente, la difficoltà al reperimento delle risorse è denunciata dalla previsione di utilizzare risorse relative ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per i fondi strutturali europei 2014-2020, da utilizzarsi, in quanto compatibili, per la realizzazione dei progetti personalizzati di attivazione e di inclusione. D'altra parte, il tentativo di trovare maggiori disponibilità economiche attraverso l'ottimizzare le risorse disponibili non può che essere giudicato positivamente.

Razionalizzazione delle prestazioni assistenziali e previdenziali sottoposte alla prova dei mezzi

Pare potersi valutare positivamente la razionalizzazione delle prestazioni nella prospettiva di selezionare l'accesso alla prestazione con riferimento alla sola condizione economica misurata in termini di ISEE. Questo dovrebbe garantire i benefici alle persone che effettivamente hanno necessità delle misure perché in situazione di bisogno.

La governance: riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali

Con riferimento al riordino della *governance* degli interventi e dei servizi sociali, stante la **generica definizione del principio di delega del rafforzamento della gestione associata dei comuni per l'erogazione dei servizi**, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione, non si può che dare una **valutazione positiva all'obiettivo**.

Una posizione di favore più decisa può essere assunta con riferimento all'obiettivo di evitare la frammentarietà nell'erogazione dei servizi attraverso una gestione associata dei comuni, nonché alla **promozione di accordi territoriali** tra i servizi sociali e gli altri servizi competenti per l'inserimento lavorativo, la salute, l'istruzione e la formazione per una presa in carico più efficace delle persone in condizioni di fragilità.

Il riordino della *governance* **punta poi opportunamente** su un altro principio che valutiamo come fondamentale ossia la **sussidiarietà** orizzontale. Il disegno di legge prevede infatti di «attivare le risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali» anche in questo caso con l'obiettivo di attuare un'offerta integrata di interventi e di servizi e ottimizzare le risorse presenti in un determinato contesto territoriale.

Pur con l'obiettivo meritevole di garantire una maggiore omogeneità su tutto il territorio nazionale nell'erogazione delle prestazioni, **emerge qualche perplessità** rispetto all'ipotesi della costituzione di **un organismo nazionale di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali** (istituito e presieduto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e composto da regioni, delle province autonome, autonomie locali, INPS).

A tale proposito si ricorda la recente costituzione di uno strumento di coordinamento, consistente nel «Tavolo dei responsabili della programmazione sociale» per garantire appunto un coordinamento tra i responsabili regionali della programmazione sociale in materia di inclusione sociale, a cui è stato attribuito il ruolo di coordinamento tecnico della programmazione nell'ambito della implementazione del SIA nei territori.

L'idea della costituzione di tale "organismo nazionale" è senz'altro in linea con l'impostazione neo-centralista del Governo testimoniata per esempio in occasione del riordino dei servizi per l'impiego e delle politiche per il lavoro con la costituzione dell'ANPAL. **Benché il coordinamento sia necessario e abbia obiettivi meritevoli, pare opportuno che l'"organismo nazionale"** (oltre a valutarsi l'utilizzo delle struttura sopra citata con eventuali opportune modifiche) sia **concepito come una struttura snella come appunto un "tavolo" di coordinamento**. Inoltre, pare

fondamentale, come nell'ambito delle politiche e dei servizi per l'impiego, anche in questo contesto lasciare un sufficiente livello di autonomia alle regioni e comuni nell'implementazione delle misure (salvi i livelli essenziali), poiché soltanto attraverso un certo grado di autonomia operativa nell'attuazione degli obiettivi comuni nazionali si possono tenere in adeguata considerazione le peculiarità locali o bisogni specifici e rispondere efficacemente alle effettive esigenze.